

Rupture et continuité dans le programme de PSE au Costa Rica, une lecture par les coalitions de cause

Jean-François Le Coq^a, Denis Pesche^b, Fernando Sáenz-Segura^c,
Thomas Legrand^d, Geraldine Froger^d,

Atelier serena 29/11 – 02/12/2010
Session 1

a : Centre de Coopération International en Recherche Agronomique pour le Développement (CIRAD) - Arena / CINPE; jflecoq@cirad.fr;

b: Centre de Coopération International en Recherche Agronomique pour le Développement (CIRAD) - Arena ; Montpellier;

c Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible (CINPE) de la Universidad Nacional de Costa Rica (UNA)

d : uniC3ED UMR IRD-UVSQ n°063, France ;





Questions

- **Globales**

- Comment et pourquoi a émergé le PES ?
- Comment et pourquoi a évolué le PES ?

- **Spécifique**

- Le PES constitue-t-il une rupture ou une continuité par rapport aux politiques antérieures ?
- Comment expliquer ces ruptures et continuités ?



Cadres conceptuels et analytiques

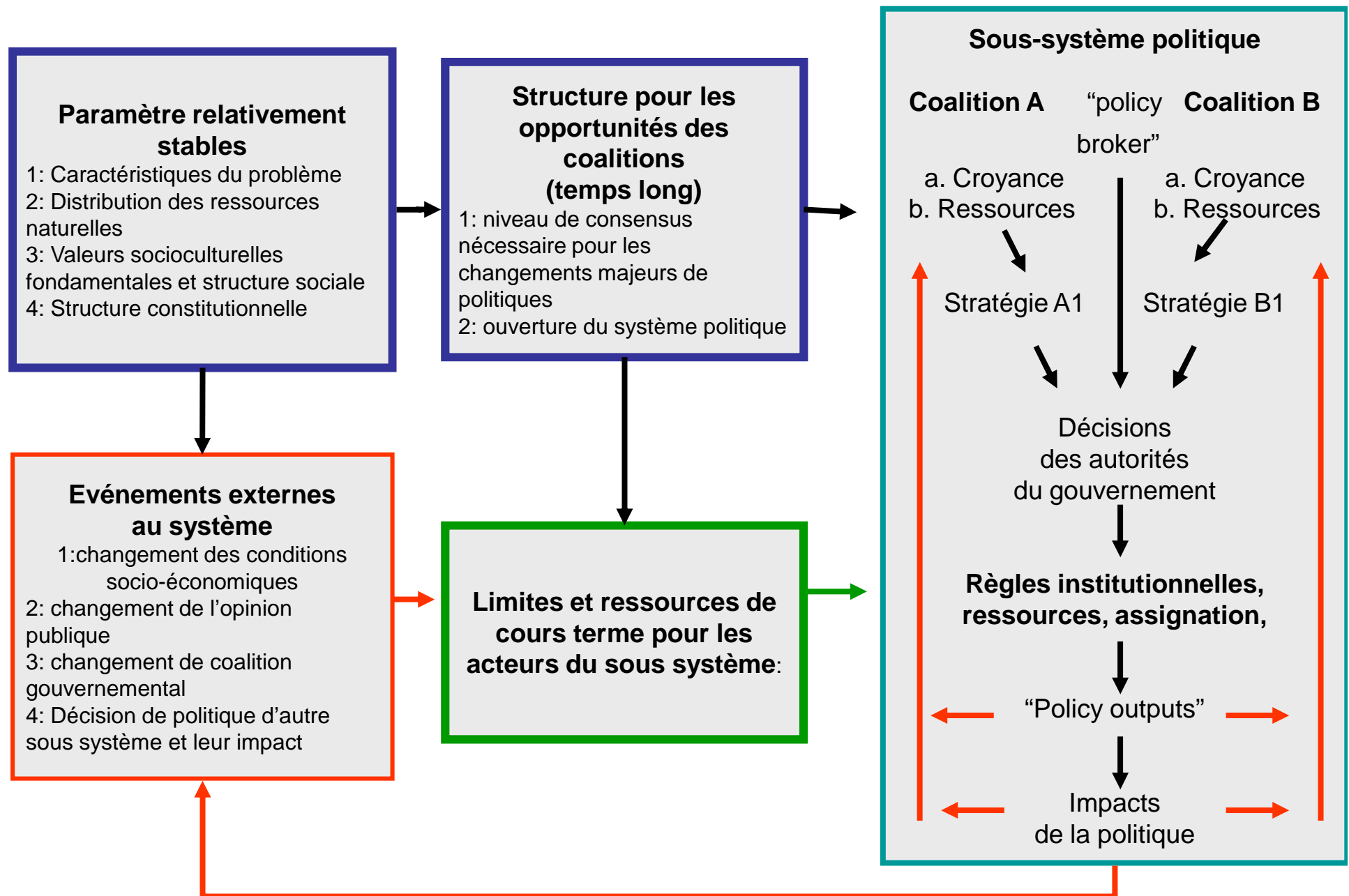
Dans le champs de l'économie

- Théorie du changement institutionnel
- ➔ North : “dépendance de sentier”

Dans le champs des sciences politiques

- Approche séquentielle de l'analyse des politiques publiques
- ➔ model de cible de politique à 5 étapes (James Anderson, 1975)
- Approche Cognitive pour comprendre le processus
- ➔ le changement de politique est le résultats d'interactions entre acteurs dans un contexte donné : les politiques sont le résultats des stratégies des acteurs selon les ressources d'actions politiques et leurs caractéristiques cognitives (Hassenteufel, 2008).
- ➔ “Institutions, Intérêts et Idée” (Hall, 1997; Surel, 1998)
- ➔ Advocacy Coalition Framework – ACF (Sabatier et Jenkins-Smith, 1993 ; Sabatier, 2007)
- temps long (rupture, continuité)

Cadre analytique des Coalitions de cause (Sabatier, 2007).





Sources

- Bibliographie sur PES Costa Rica
- Revue des documents de procédure du PSE (décrets, manuel procédure,...)
- Enquêtes
 - acteurs impliqués dans l'émergence et mise en œuvre du PES ,
 - acteurs du système politique « usage des espaces ruraux » centrée sur la forêts, agriculture, l'environnement
 - Acteurs locaux bénéficiaires des PSE

Synthèse de différents travaux



- WP Serena (2009) : concept SE
- WP Serena (2009/2010) : Evolution des politiques et des institutions agricoles et environnementales
- Communication Houston (2010) – processus politique et émergence du PSE
- Communication ISDA (2010) – émergence et évolution du PES (coalition de cause)
- Communication BIOECON (2010) – efficacité efficience PES
- ISTOM 2010 (MJE) – perception et gouvernance des instruments mobilisant la notion de SE et PSE
- Pascal Shruit (WUR) – livelihood sytem et zone de parc (effet et stratégie alternative)
- Leen Vanfrachen (Master 2010) – perception et usage tourisme dans le secteur touristique
- Communication Hohenheim (2010) – intégration notion environnement et CC par les acteurs ruraux



Evolution des Politique forestières du Costa Rica avant le PES

| year | policy document | Policy orientation | Policy instruments | Mechanism | Beneficiary |
|------|-------------------------------------|---|---|---|--|
| 1969 | First forestry law (# 4465) | Promote reforestation through forest plantation | | | |
| 1979 | Reforestation law | Promote reforestation through forest plantation | 1979 : income tax reduction | Fiscal incentive to compensate plantation establishment and maintenance costs | Large enterprises paying income tax |
| 1986 | Second forestry law (#7032) | Promote reforestation through forest plantation | 1986: forestry credit certificate (CAF) ¹ | Fiscal incentive to compensate plantation establishment and maintenance costs | small and medium enterprises ; farmers |
| | | Idem | 1988 : forestry credit certificate paid in advance (CAFA) ² | Idem, but paid in advance | small and medium forestry farmers in organization |
| | | Promote tree plantation in agro-forestry systems | 1988: forestry development fund (FDF) ³ | Direct Support | Small and medium farmers (even without land title) |
| 1990 | Third forestry law (# 7174) | Promote reforestation through forest plantation | CAF, CAFA and FDF | Fiscal incentives and direct suport | Small medium, and large forestry enterprises |
| | | Reduce deforestation due to wood extraction practices | 1992 forestry credit certificate for forest management (CAFMA) ³ | Fiscal incentive (payment) | landowners |
| | | Conserve existing forest | 1995 : certificate for forest protection ⁴ | Fiscal incentive (payment) | landowners |
| 1996 | Fourth forestry law (# 7575) | Promote reforestation, sustainable management and conservation | Payment for environmental services (PES) | payment for conservation, plantation, management of forest | landowners |

Sources: Original based on stakeholders' interviews (2008-2009) and Camacho et al 2009

Evolution du contexte et des politiques forestières au Costa Rica

| | 40-60 | 70-80 | 90 | 2000 |
|-----------------------|--------------------------------|---|--|-------------------------------------|
| International context | International market extension | Gas crises Regional conflict | Regional Peace WTO and Earth summit | Kyoto protocol Food crises |
| National context | Agriculture, main sector | Budget crises Structural adjustment Plan | tourism development | Development of tourism and services |

| | | | | |
|------------------|-----------------------------|----------------------------|----------------------------|-----------------------------|
| % of Forest area | 75 % en 1940 53% en 1961 | 31% en 1977 26% en 1984 | 21% en 1987 42% en 1997 | 47% en 2000 51 % en 2005 |
|------------------|-----------------------------|----------------------------|----------------------------|-----------------------------|

| | | | | |
|-----------------------------------|---------------|------------------------------------|---|--|
| Forestry Policy instrument | No instrument | IRR, CAF, CAFA, (Reforestation) | 96 : PESP (reforestation, conservation, plantation) | PESP (conservation, reforestation agro forestry, regeneration) |
|-----------------------------------|---------------|------------------------------------|---|--|

| | | | | |
|------------------------|--|------------------------|--|---|
| Dominant vision | Forest= empty space (wood provider) | Forest = wood provider | Forest = provider of wood and services | Forest = ecosystem provider of services |
|------------------------|--|------------------------|--|---|

Rupture dans la vision sous jacente (argumentation)

Sources : Auteurs à partir des entretiens (2008,2009) et Molina et Palmer (2000), Steinberg (2001)

Les coalitions et leur système de croyance

| | Agriculture | Forestry | Environmental |
|---|---|---|---|
| Main actors | <ul style="list-style-type: none"> -Large Farm representatives and some small Farmers Org - Technical staff of agricultural institutions (of the 50 – 90) -Agronomists and agricultural economists | <ul style="list-style-type: none"> - Forestry entrepreneurs - Wood industry - Forestry organization -Forestry engineers and forestry economists | <ul style="list-style-type: none"> -Conservationist, ecologist and environmentalist organizations and NGOs -Biologists / ecologists / ecological economists |
| Vision of the forest | « Forest as a vacuous space / unproductive » (wood extraction) | « Forest as productive space » (wood extraction and production) | « Forest as a rich ecosystem support of biodiversity » |
| Nature of the problem (reduction of forest area) | Not a problem | Reduction of the wood resource availability | Degradation of the natural ecosystem support to biodiversity |
| Cause of the problem | - | Agricultural extension | Agricultural Extension AND wood extraction |
| Policy belief (for forest policy system) | No specific regulation is needed | <ul style="list-style-type: none"> - Support to reforestation as productive activity (plantation of exogenous species) - No ban on wood extraction | <ul style="list-style-type: none"> - Support to forest restoration (natural Regeneration with endogenous species) - Ban on wood extraction |

Sources : authors derived from stakeholders interviews 2008-2009

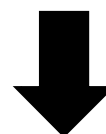
Forestry policy and evolution of AC

| | 40-60 | 70-80 | 90 | 2000 |
|--|-------|-------|----|------|
|--|-------|-------|----|------|

| Forestry Policy instrument | No instrument | IRR, CAF, CAFA, (Reforestation) | 96 : PESP (reforestation, conservation, plantation) | PESP (conservation, reforestation agro forestry, regeneration) |
|----------------------------|---------------|------------------------------------|---|--|
|----------------------------|---------------|------------------------------------|---|--|

| Dominant vision | Forest= empty space (wood provider) | Forest = wood provider | Forest = provider of wood and services | Forest = ecosystem provider of services |
|-----------------|--|------------------------|--|---|
|-----------------|--|------------------------|--|---|

| Agriculture | 1960 creation of MAAH et public institutions for agriculture dev | 80s reduction of public support to agriculture Dev. Farmers Organization | 90s Reduction of public support to agriculture and institutions | Fragmentation of farmers organizations |
|---------------|---|---|--|---|
| Forestry | No specific institutions nor organizations | - DGF (in MAG) - Forestry organization development | Structuring Forestry organizations (CCF) 95- Inclusion DGF in MINAE | Weakness of CCF Limits of ONF |
| Environmental | 40 : first environmental denunciation 45 forest protected area | 77 : Creation of national parks service 88 Creation of MIRENEM | 1995 creation of MINAE Dev. of ecologist organizations' | 2008 MINAET Raise of ecologist organizations |



| Dominant coalition | Agriculture / Breeding | Forestry / Agriculture | Forestry / environmental | Environmental / Forestry |
|--------------------|------------------------|------------------------|--------------------------|--------------------------|
|--------------------|------------------------|------------------------|--------------------------|--------------------------|



Principaux objectif et position des groupes d'intérêts sur la politique forestières dans les années 90



| Sectors | | Agricultural | | Forestry | | Environ. |
|--|---------------------------------------|--|--|--|--|---|
| Interests groups | | Large agricultural (business) farmers | Small holder farmers (peasant) | Small forestry farmer | Large forestry entrepreneurs & wood industrial | Environmentalists and ecologists |
| Main objectives (related with forestry issues) | | Maintain land use extension for agricultural purpose | Develop agriculture and forestry (agro forestry) for local income generation and diversification | Sustain forestry activity (community management for income generation) | Sustain forestry activity (wood production for industry) | Maintain biodiversity and natural ecosystem |
| Position according to point of debate of the law | recognition of SE provision by forest | - | Favourable | Favourable | Favourable | (Favourable) |
| | recognition of PES mechanism | - | Favourable | Favourable | Favourable | (Favourable) |
| | PES modalities | - | favourable to PES on Agro-forestry | favourable to management and reforestation and AgroForestry | favourable to management and reforestation | favourable to conservation, not management |

Sources: authors based on stakeholders' interviews (2008-2009)

Ressources des alliances de cause dans les années 1990



| Sectors | Agricultural | | Forestry | | Environ. |
|--------------------------|------------------------------|--------------------------------|--|---|--|
| Interests groups | large agricultural farmers | small holder farmers (peasant) | Small forestry farmer | large forestry entrepreneurs, wood industrial | Environ-mentalists and ecologists |
| Institutional resources | Strong alliance with MAG | Low conflict with MAG | Conflicting alliance with MIRENEM | Strong alliance with Ministry of Environment (MIRENEM) | Conflicting alliance with SINAC |
| Organizational resources | Strong but low mobilization | Fair (atomization movement) | Fair national representation (JUNAFORCA) | Strong national representation incl. local organization (CCF) | Fair national representation (FECON) |
| Political resources | Strong | Low | Low | Strong (Majority fraction of PLN) | Limited (1 small fraction of PLN) |
| Technical resources | Good (but agronomists) | Limited | Limited | Strong Academic support (Ecol. Economics) Agronomist college (incl. forest. engineer) | Fair Academic support (biologist) biologic college |
| Public opinion | Not favourable | Favourable | Favourable | Mitigate ("wood cutter"/ forest provider of services) | Very favourable |
| Financial resources | Important (but not on theme) | Limited (NGO) | Limited (NGO) | Important (major funding agency on theme) | Fair (international NGO) |

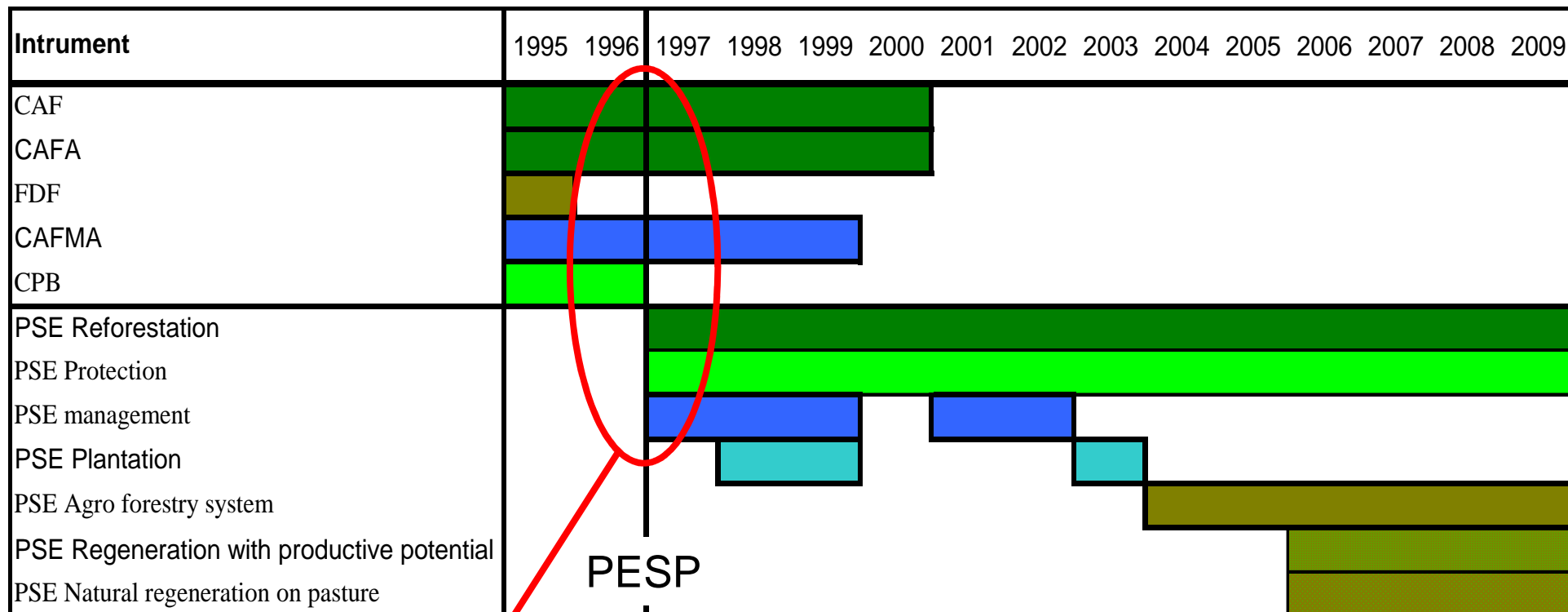
Sources: authors based on stakeholders' interviews (2008-2009)



Synthèse : Emergence PSE

- Ruptures :
 - Vision de la forêt
 - Nom et Justification de l'outil : PSE
 - Source de Financement : taxe spécifique sur pétrole (pollueur payer)
- Continuités
 - Institutions en charge du PSE
 - FONAFIFO
 - + Acteurs dominant du monde forestier (CCF, OP forestières, ONF, collège des agronomes, gérants forestiers)
 - orientation et gestion de l'instrument:
 - Orientation des modalités (substitution progressive)
 - Paiement sans ciblage spécifique SE
- Reflétant
 - Urgence du contexte
 - Dominance de l'alliance forestière / compromis avec environnementaliste

Evolution des modalités de 1997 to 2009



**Compromise led
by forestry
interest groups**

**Continuité
des finalités**

Continuité de l'instrument

Continuité de l'instrument et sa consolidation

- Continuité de la vision et pratique globale
- Consolidation des financements
 - Garantie du reversement de la taxe pétrolière
 - Négociation de projet d'appui (2000) – notamment Ecomercados (Banque mondiale) - sur emprunt
 - Innovations (CSA, financement privées)
 - 2007-08 : Loi sur l'eau
 - Même si financement international limités (1%) – négociation MDL, REDD++



Continuité de l'instrument et sa consolidation

- Consolidation de la justification - légitimités
 - Étude sur l'impact positifs (malgré les débats – cf autre présentation)
 - Image positive national et surtout internationale (pionnier, leadership environnemental)
 - Amélioration des outils de gestion, rigueur de gestion (GIS, procédure administrative, évaluation,...) - Fonafifo reconnu efficient , développement « déconcentration », facilité et gestion des paiements

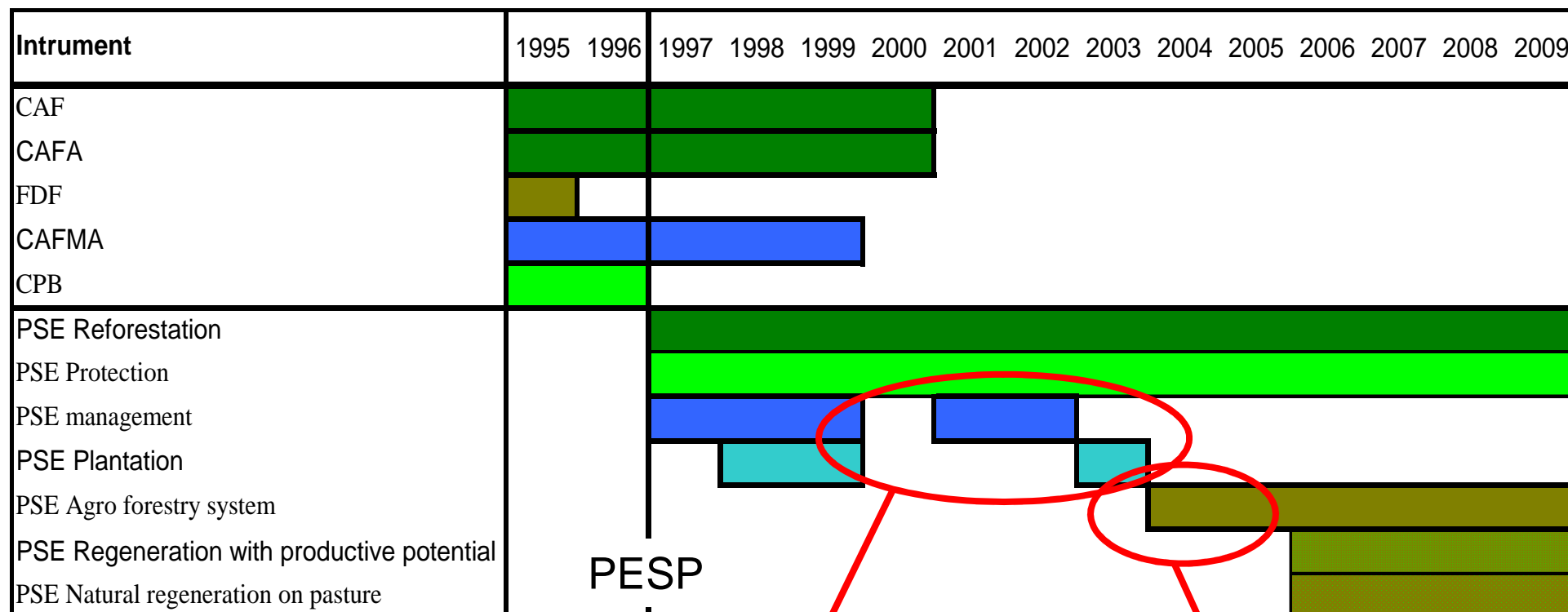




Des ajustements, des inflexions...

- Révision des montants de financements par modalités (passage au dollar, réévaluation de la modalité plantation)
- Changement de statut de gestion de Fonafifo passage à une gestion publique (2008)
- Ciblage des PSE*
 - Principe de 1^{er} demande / 1^{er} considéré
 - Priorité selon des critères environnementaux (zones prioritaires écologiques)
 - Priorité selon des critères socio-économiques (IDH)
- Une diversification des modalités **
 - Vide de conservation
 - PSA modalité Hydraulique
- Nouvelles modalité PSA « sans terre »

... et des ruptures



Annulation de la
modalité de gestion et
de plantation

Inclusion de
la modalité
SAF

Ruptures dans les modalités



Liés à des controverses, réactions, apprentissages...

- **Controverses**
 - Accessibilité du PES au plus pauvres (à qui profitent ils ?)
 - Place dans le maintien de l'environnement (efficacité)
 - Efficience (montant investit) – « PES coute cher »
- **Effets et Réactions**
 - Petits producteurs, organisation locales, ont peu accès ou profitent peu du PES
 - Déforestation ou mal gestion dans certaines zones d'intérêts écologique (Osa)
- **Apprentissage de nouveaux groupes**
 - Meilleurs connaissance de la notion de PES
 - Idée de ciblage , d'additionnalité , de lutte contre la pauvreté
 - Nouvelles Recherches
 - Et prise de consciences de l'intérêt de l'outil



... l'évolution des ressources des coalitions

- Renforcement de la coalition environnementale
 - Nouveau ministre (notamment en 2000)
 - Banque mondiale et coopération
 - Chercheurs (Catie, collèges biologiste,...)
 - Renforcement des mouvements écologistes, et de la conscience écologique nationale
 - Implication des ONG internationales
- « Délitement » de la coalition forestière
 - Problème interne au CCF
 - Problème sur le leadership de ONF

... et leurs recombpositions

- De Nouvelles lignes alliances
 - Ecologistes / ONG international (expertise biologique)
➔ fin de la modalités gestion et replantation
 - Environnementaliste / agriculture (petits producteurs; agriculteurs organiques, agro-forestiers) / Institut (CATIE) + BM (accès au pauvres)
➔ modalité SAF
 - Environnementaliste / écologiste / indigène
➔ SAF indigène / projets spécifiques alternatifs
 - Organisation Cafeiculteurs / recherche / Agricole
➔ processus de négociation nouvelles modalités
 - Ministère agriculture / Mouvement Organique / coopération internationale ➔ autre mécanismes RBA / BAO





Synthèse : Evolution du PSE (1997 – 2010)

- Continuité globale dans l'orientation (Volonté d'étendre à toutes les forêts, Egalité de traitement des forêts, non ouverture à autres écosystèmes) reflétant la position dominante des forestiers dans la gestion du dispositif
- Inflexions et ruptures dans la gestion et modalités
 - Liés à des processus d'apprentissages (maîtrises de argumentaires, du concepts, prise de conscience de l'outils)
 - L'inclusion de nouveaux acteurs (bailleurs, ...)
 - Les limites de l'outils (accessibilité, types d'écosystème)
 - l'évolution des coalitions de causes et de leur ressources



Conclusion

- Le PES du Costa Rica s'inscrit dans une histoire longue d'évolution des instruments d'appui à la forêts
- Son émergence et son évolution constitue un changement institutionnel incrémental, de ruptures partielles (justification / instrument) et continuités (instruments / vision)
- Ces ruptures et continuité reflètent sur le temps long l'évolution de coalitions de cause



Merci



Table de la présentation

- Contexte de la recherche
- Objectif
- Cadre conceptuel et méthode
- Résultats
- Conclusions

Contexte

- Programme de PES au Costa Rica
 - Un programme pionnier institutionnalisé par la 4eme loi forestière n° 7575 (Pagiola et al., 2007)
 - Une innovation sociale et institutionnelle (Camacho et al, 2000; Segura, 2003)



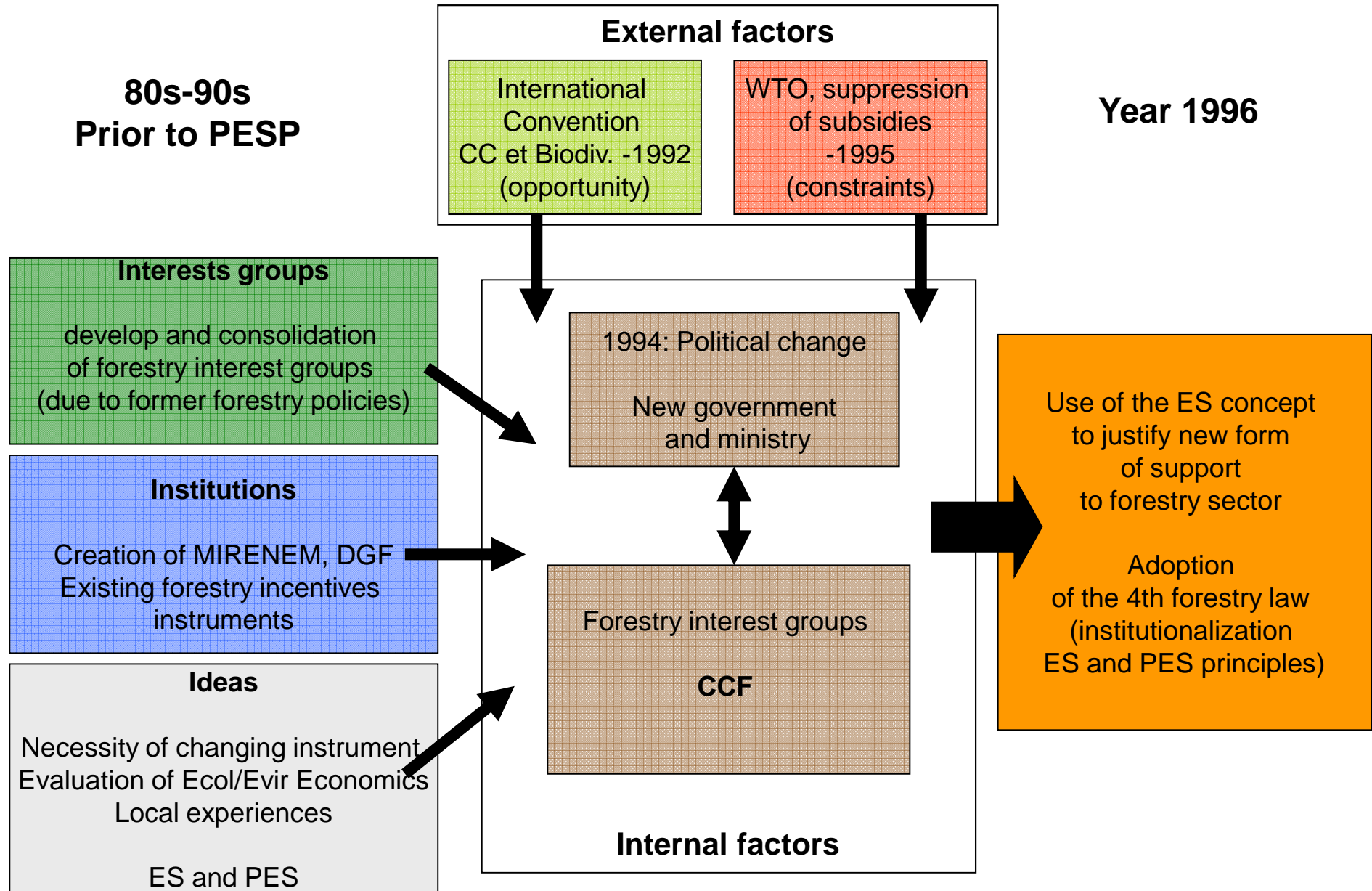


Rappels résultats 2009

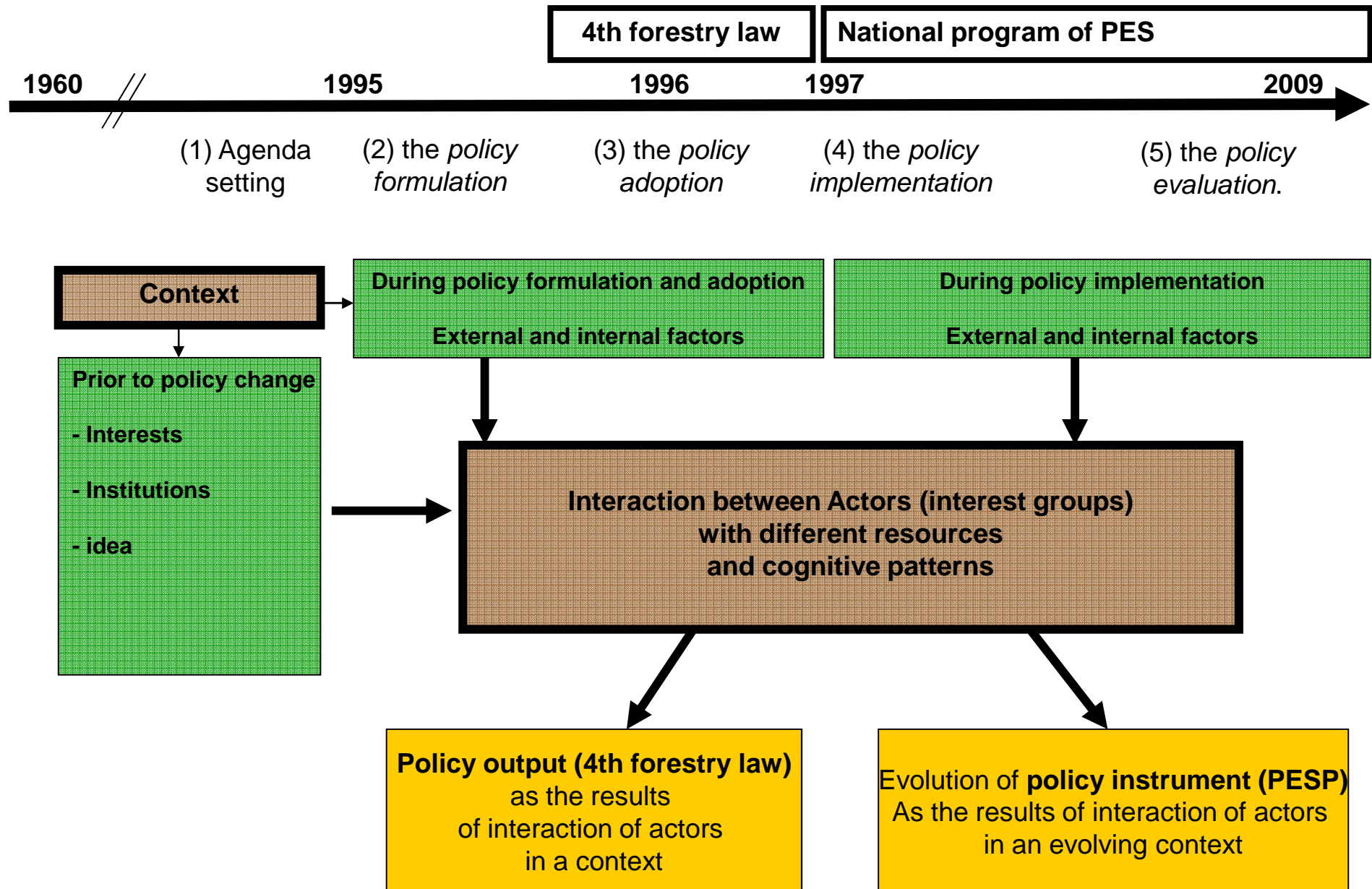
- Concept SE et mise en place PSE, quasiment se superposent
- Emergence du PSE, lié à combinaison de 3 flux d'idées (académique, pratiques – projets de développement, et politique
- Emergence s'inscrit dans une fenêtre de politique : idées, intérêts, institutions (préexistantes)
- Contraintes et opportunités extérieure
 - plan ajustement structurel
 - Opportunités ,

Outcomes 1: adoption of PESP

Mettre sous forme facteurs



Analytical Framework for policy change applied to PESP



Source: authors